

[artigo original]

QUANDO O ESTADO PODE DIZER “NÃO”: A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E OS LIMITES DO MÍNIMO EXISTENCIAL

Murilo Antunes da Mata¹

Resumo

O presente texto analisa os limites da discricionariedade administrativa frente ao princípio do mínimo existencial, buscando compreender em que medida o Estado pode legitimamente negar prestações materiais fundamentais sem violar os direitos sociais e a dignidade da pessoa humana. Parte-se da concepção de Estado Democrático de Direito, no qual os direitos fundamentais ocupam posição central, exigindo que toda atuação estatal esteja pautada pela realização do bem comum e pela promoção da justiça social. Em seguida, examina-se o conceito de mínimo existencial como núcleo essencial dos direitos sociais, delimitando seu papel como parâmetro inafastável para a formulação e execução de políticas públicas. O estudo discute o conflito entre a discricionariedade administrativa — necessária à gestão pública e à eficiência — e os limites impostos pela obrigação estatal de garantir condições mínimas de vida digna. A análise jurisprudencial dos tribunais superiores evidencia a consolidação de um entendimento que veda omissões estatais que comprometam o mínimo existencial, reconhecendo a intervenção judicial como legítima em tais hipóteses. Conclui-se que a discricionariedade não pode servir como escudo para a inércia administrativa, devendo ser exercida de modo vinculado aos direitos fundamentais, sob pena de afronta à Constituição e à própria noção de Estado Democrático de Direito.

Palavras-chave: discricionariedade administrativa; mínimo existencial; direitos sociais.

WHEN THE STATE CAN SAY “NO”: ADMINISTRATIVE DISCRETION AND THE LIMITS OF THE MINIMUM EXISTENTIAL

Abstract

This text examines the tension between administrative discretion and the constitutional principle of the minimum existential within the scope of social public policies in Brazil. It highlights how the State's decisions in allocating scarce resources must be balanced with the guarantee of fundamental rights that ensure human dignity. The study revisits the concept of the Democratic Rule of Law and the centrality of social rights as essential pillars of the 1988 Constitution, emphasizing that discretion cannot serve as a justification for state omission in the implementation of minimum conditions for a dignified existence. Through an analysis of the jurisprudence of the Brazilian Supreme Federal Court (STF) and the Superior Court of Justice (STJ), the research identifies a trend toward the consolidation of judicial limits on administrative discretion whenever fundamental rights are at risk. The methodology combines a qualitative

¹ Pós-graduado em Direito Previdenciário. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/5722801941233287> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4658-4406>. E-mail: muriloantunesadv@gmail.com.

bibliographic review with a jurisprudential analysis of emblematic cases, aiming to demonstrate how the minimum existential operates as a legal and moral boundary that restricts State freedom in managing public policies. The study concludes that the effective realization of social rights depends on the reconciliation between State autonomy and the imperatives of human dignity.

Keywords: administrative discretion; minimum existential; social rights.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988 instituiu, no Brasil, um modelo de Estado Democrático de Direito comprometido não apenas com a garantia formal das liberdades individuais, mas também com a promoção de condições materiais mínimas indispensáveis à realização da dignidade da pessoa humana. Nesse contexto, os direitos sociais foram elevados à categoria de direitos fundamentais, assumindo papel estruturante no projeto constitucional de redução das desigualdades e de concretização da justiça social. A efetividade desses direitos, contudo, depende de forma decisiva da atuação do Estado por meio de políticas públicas, cuja formulação e implementação envolvem escolhas administrativas complexas, frequentemente condicionadas por limitações orçamentárias e institucionais.

É nesse cenário que se insere a discricionariedade administrativa, compreendida como a margem de liberdade conferida à Administração Pública para decidir, entre alternativas juridicamente admissíveis, aquela que melhor atenda ao interesse público na execução das políticas estatais. Tal discricionariedade revela-se inerente à gestão pública e à racionalização do uso de recursos escassos, especialmente em contextos de crise fiscal e de aumento das demandas sociais. Todavia, essa liberdade decisória não possui caráter absoluto, encontrando limites claros nos princípios constitucionais e, sobretudo, na obrigação estatal de assegurar o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais.

Entre esses limites, destaca-se o conceito de mínimo existencial, entendido como o conjunto de condições materiais básicas indispensáveis à preservação de uma vida digna. O mínimo existencial funciona como parâmetro normativo de contenção da discricionariedade administrativa, impedindo que escolhas políticas ou administrativas — ainda que formalmente legítimas — resultem na negação de prestações estatais essenciais. Trata-se de um conceito que ultrapassa a mera dimensão econômica ou assistencial, abrangendo direitos como saúde, educação, moradia, assistência social e segurança, enquanto expressões concretas da dignidade da pessoa humana no Estado Constitucional contemporâneo.

A tensão entre discricionariedade administrativa e mínimo existencial manifesta-se de forma particularmente sensível na fase de execução e implementação das políticas públicas, quando o Estado, diante de restrições financeiras ou opções de gestão, nega ou limita o acesso a prestações sociais básicas. Nesses casos, surge a indagação central que orienta o presente estudo: em que medida o Estado pode legitimamente dizer “não” ao cidadão, no exercício de sua discricionariedade administrativa, sem violar o mínimo existencial e os direitos fundamentais sociais assegurados pela Constituição de 1988?

A problemática ganha especial relevo diante do fenômeno da judicialização das políticas públicas, especialmente no campo dos direitos sociais, em que o Poder

Judiciário é frequentemente provocado a intervir para assegurar prestações essenciais diante da omissão ou da negativa estatal. Embora o debate sobre o mínimo existencial dialogue com experiências institucionais específicas — como a renda mínima e os benefícios assistenciais no âmbito da seguridade social —, o presente estudo adota uma compreensão material e ampla do conceito, voltada à garantia das condições mínimas de existência digna, e não restrita a uma política pública ou prestação específica. Do mesmo modo, a análise concentra-se na discricionariedade administrativa exercida na implementação das políticas públicas já instituídas, e não na liberdade legislativa originária de conformação normativa.

Diante disso, o objetivo deste trabalho é analisar os limites constitucionais da discricionariedade administrativa à luz do princípio do mínimo existencial, investigando sua natureza jurídica, seus fundamentos normativos e sua função como critério de controle da atuação estatal. Para tanto, adota-se método dedutivo, com abordagem qualitativa, mediante revisão bibliográfica de autores nacionais e estrangeiros e análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, buscando compreender de que forma o mínimo existencial opera como parâmetro vinculante na proteção dos direitos sociais. A pesquisa pretende, assim, contribuir para o debate contemporâneo sobre a compatibilização entre liberdade administrativa, eficiência na gestão pública e efetividade dos direitos fundamentais no Estado Democrático de Direito.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 O estado democrático de direito e a centralidade dos direitos sociais

A Constituição da República de 1988 consolidou, no Brasil, o modelo de Estado Democrático de Direito, que se diferencia das formas anteriores de organização estatal — o Estado Liberal e o Estado Social — por reunir, em um mesmo sistema, o respeito às liberdades individuais e o compromisso com a promoção da justiça social. Conforme ensina José Afonso da Silva (2005), o Estado Democrático de Direito não se limita a garantir a legalidade formal, mas impõe ao poder público a tarefa de realizar as condições materiais indispensáveis ao exercício efetivo da cidadania. Assim, a legalidade adquire um conteúdo substancial, orientado pela dignidade da pessoa humana e pela igualdade material.

Nesse contexto, os direitos sociais assumem papel central na estrutura constitucional. O artigo 6º da Constituição Federal de 1988 elenca direitos como educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados, constituindo um piso mínimo de bem-estar que o Estado deve assegurar a todos os cidadãos. Esses direitos representam verdadeiras prestações positivas exigíveis do Estado, e, como observa Ingo Wolfgang Sarlet (2002), expressam o núcleo essencial da dignidade da pessoa humana, sendo indispensáveis à concretização da igualdade substancial e à superação das desigualdades históricas que marcam a sociedade brasileira.

A consagração dos direitos sociais como fundamentais reflete a compreensão de que a liberdade individual só é efetiva quando acompanhada de condições materiais de existência digna. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello (2018) ressalta

que o Estado contemporâneo tem o dever jurídico de atuar de forma ativa e planejada na realização dos direitos sociais, por meio de políticas públicas que visem reduzir as desigualdades e garantir oportunidades equitativas. A omissão estatal, portanto, não constitui mero descumprimento político, mas uma violação constitucional, uma vez que compromete a finalidade mesma do Estado Democrático de Direito: assegurar a todos uma vida digna e livre de privações indevidas.

Além disso, a efetividade dos direitos sociais está diretamente ligada à forma como o Estado organiza suas funções administrativas e financeiras. O princípio da eficiência administrativa, introduzido expressamente pela Emenda Constitucional nº 19/1998, deve ser interpretado em harmonia com os princípios da legalidade, moralidade e finalidade pública, de modo que a gestão dos recursos públicos não se oriente apenas pela lógica da economicidade, mas sobretudo pela garantia do interesse social. Como adverte Canotilho (2003), o Estado Democrático de Direito não é apenas um Estado de leis, mas um Estado de justiça, no qual a Constituição assume caráter dirigente, vinculando o poder público ao projeto de construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Dessa forma, a centralidade dos direitos sociais no Estado Democrático de Direito revela-se como elemento essencial de sua legitimidade. O Estado não pode restringir sua atuação à manutenção da ordem jurídica, devendo assumir postura ativa na promoção de políticas que tornem reais os direitos previstos no texto constitucional. Em outras palavras, a realização dos direitos sociais não é mera faculdade política, mas um dever jurídico de natureza constitucional, cuja inobservância ameaça a própria estrutura do Estado Democrático e o pacto social que o sustenta.

2.2 A discricionariedade administrativa e seus limites constitucionais

A atuação da Administração Pública, no Estado Democrático de Direito, é regida pelo princípio da legalidade, que determina que toda ação estatal deve estar amparada por norma jurídica prévia e compatível com os valores constitucionais. No entanto, a própria dinâmica da gestão pública exige que o administrador, em determinadas situações, disponha de uma margem de liberdade para escolher, entre diferentes alternativas legalmente permitidas, aquela que melhor atenda ao interesse público. Essa margem de liberdade configura a discricionariedade administrativa, instituto essencial à flexibilidade e à eficiência da ação estatal.

Conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello (2018), a discricionariedade administrativa consiste na “liberdade de escolha conferida à Administração pela lei, dentro de determinados limites, para a prática de atos que atendam da melhor forma possível ao interesse público”. Essa liberdade, contudo, não é um poder absoluto, mas uma faculdade jurídica vinculada a valores constitucionais, que deve ser exercida sob o controle dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e moralidade administrativa. A discricionariedade, portanto, não se confunde com arbitrariedade: enquanto a primeira é um espaço legítimo de decisão dentro da legalidade, a segunda representa a violação dos limites jurídicos que estruturam a atuação administrativa.

A evolução do constitucionalismo contemporâneo, especialmente após a Constituição de 1988, ampliou o controle da discricionariedade, conferindo densidade jurídica aos princípios constitucionais. Como observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro

(2019), “a discricionariedade diminui na medida em que se consolidam os valores constitucionais e os princípios administrativos”, o que implica reconhecer que até mesmo os atos discricionários estão sujeitos à vinculação finalística e à observância dos direitos fundamentais. Desse modo, o poder público não pode invocar a discricionariedade como justificativa para negar prestações sociais essenciais ou para se omitir na implementação de políticas públicas que concretizem o mínimo existencial.

Além disso, a reserva do possível — argumento frequentemente utilizado pela Administração Pública para justificar a limitação de direitos sociais — não pode se sobrepor ao mínimo existencial, sob pena de esvaziar a força normativa da Constituição. De acordo com Ingo Wolfgang Sarlet e Mariana Filchtiner Figueiredo (2008), o controle da discricionariedade deve considerar o equilíbrio entre as possibilidades financeiras do Estado e o dever de assegurar condições básicas de existência digna, de modo que a falta de recursos não seja argumento genérico para a inércia administrativa. O gestor público, mesmo diante de restrições orçamentárias, tem o dever de priorizar as políticas que assegurem os direitos fundamentais sociais, especialmente àqueles em situação de vulnerabilidade.

Por conseguinte, a discricionariedade administrativa no Estado Democrático de Direito deve ser compreendida não como poder autônomo, mas como instrumento de realização dos direitos constitucionais. Ela encontra seus limites nos princípios da dignidade da pessoa humana, da legalidade e da supremacia do interesse público, e seu exercício deve ser sempre orientado pela busca da efetividade dos direitos sociais. Assim, quando o Estado se depara com decisões que envolvem o mínimo existencial, sua margem de escolha é significativamente reduzida, pois o dever de proteger a dignidade humana prevalece sobre considerações meramente administrativas ou financeiras.

2.3 O mínimo existencial como parâmetro de atuação estatal

No contexto do Estado Democrático de Direito, o conceito de mínimo existencial emerge como parâmetro essencial para delimitar a atuação do poder público frente à discricionariedade administrativa. Enquanto o Estado detém liberdade para definir prioridades e alocar recursos, essa liberdade não é absoluta e deve ser exercida respeitando a dignidade da pessoa humana, núcleo fundamental da Constituição de 1988. Como ressalta Ingo Wolfgang Sarlet (2012), o mínimo existencial representa o conjunto de condições indispensáveis à sobrevivência digna e à fruição básica dos direitos sociais, constituindo um limite intransponível à discricionariedade administrativa.

O mínimo existencial atua, portanto, como critério vinculante da atuação estatal, especialmente na implementação de políticas públicas que envolvem saúde, educação, assistência social e moradia. Embora o gestor público tenha espaço para decidir como e em que ordem aplicar os recursos disponíveis, não pode invocar sua discricionariedade como justificativa para negar ou omitir prestações essenciais à vida digna. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello (2018) adverte que a discricionariedade deve sempre ser guiada pelos princípios constitucionais, e não pode ser confundida com arbitrariedade ou omissão, principalmente quando estão em jogo direitos fundamentais de subsistência.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reforça essa interpretação, ao determinar que a reserva do possível não pode servir como argumento genérico para a

não concessão de direitos sociais essenciais. No julgamento da ADPF 45, por exemplo, o STF deixou claro que a alegação de limitação financeira do Estado deve ser ponderada diante do mínimo existencial, de modo a assegurar que os cidadãos não sejam privados de condições básicas de vida. Como afirmou o Ministro Celso de Mello, “a reserva do possível deve ser compatibilizada com o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais, sob pena de violação à dignidade da pessoa humana”.

Além disso, a aplicação do mínimo existencial impõe ao Estado um dever de priorização dentro da gestão de recursos escassos. Nem toda restrição orçamentária ou contingenciamento financeiro pode justificar a negativa de direitos essenciais, especialmente àqueles em situação de vulnerabilidade social. Como observa Luís Roberto Barroso (2009), a administração pública deve organizar suas políticas e programas de forma que as escolhas discricionárias respeitem o núcleo mínimo de cada direito fundamental, de modo a evitar retrocessos e exclusão social. Nesse sentido, a discricionariedade administrativa se transforma em instrumento de racionalização e eficiência, mas sempre subordinada à proteção do mínimo existencial.

Adicionalmente, a relevância do mínimo existencial reflete-se também na judicialização das políticas públicas, fenômeno crescente no Brasil. Quando o Estado se omite ou limita o acesso a prestações essenciais, o Poder Judiciário é chamado a intervir para assegurar que os direitos fundamentais não sejam violados. A atuação judicial, portanto, funciona como mecanismo de controle da discricionariedade administrativa, garantindo que decisões políticas e administrativas não coloquem em risco a dignidade da pessoa humana. Esse controle, contudo, deve ser exercido com equilíbrio, respeitando a competência do gestor público e os limites reais de recursos, mas sem permitir que a escassez se converta em justificativa para a negação do mínimo existencial.

2.4 A natureza jurídica do mínimo existencial: debates contemporâneos

A compreensão do mínimo existencial como limite à discricionariedade administrativa exige o enfrentamento de um dos debates mais relevantes do constitucionalismo contemporâneo: a sua natureza jurídica e o grau de justiciabilidade dos direitos sociais que lhe dão conteúdo. Longe de se tratar de conceito unívoco ou pacificado, o mínimo existencial tem sido objeto de distintas construções teóricas, que variam conforme a concepção de direitos fundamentais, o modelo de Estado Social adotado e o papel atribuído ao Poder Judiciário na concretização das prestações estatais.

No plano dogmático, uma das contribuições mais influentes é a de Robert Alexy, para quem os direitos fundamentais possuem, em regra, natureza principiológica, caracterizando-se como mandamentos de otimização, cuja realização depende das possibilidades fáticas e jurídicas existentes. Nessa perspectiva, os direitos sociais — inclusive aqueles que integram o mínimo existencial — não se apresentam como regras absolutas, mas como princípios dotados de peso variável, sujeitos à ponderação em casos de colisão com outros princípios constitucionais, como a reserva do possível e a separação de poderes. Contudo, o próprio Alexy reconhece que determinados conteúdos mínimos desses direitos assumem uma densidade normativa elevada, reduzindo significativamente a margem de conformação estatal quando estão em jogo condições indispensáveis à dignidade humana.

É justamente nesse ponto que o mínimo existencial se diferencia de outras prestações sociais de caráter ampliado. Ainda que inserido no universo dos direitos fundamentais de natureza principiológica, o mínimo existencial corresponde ao núcleo essencial desses direitos, funcionando como limite material à ponderação e à discricionariedade administrativa. Assim, embora não se trate de um direito absoluto, sua restrição somente se admite em hipóteses excepcionais, devidamente justificadas, sob pena de esvaziamento da própria força normativa da Constituição. Essa compreensão afasta a ideia de que o mínimo existencial seja mera diretriz programática, reforçando sua exigibilidade jurídica.

No constitucionalismo europeu, o debate ganha contornos ainda mais densos. Jorge Reis Novais, ao analisar a justiciabilidade dos direitos sociais, critica a tradicional resistência em reconhecê-los como direitos subjetivos exigíveis, sustentando que a distinção rígida entre direitos de defesa e direitos prestacionais não se sustenta no Estado Constitucional contemporâneo. Para o autor, o mínimo existencial representa um patamar normativo que vincula o Estado de forma direta, impondo deveres positivos concretos, especialmente quando a omissão estatal compromete a dignidade da pessoa humana. A margem de conformação do legislador e do administrador subsiste, mas não pode atingir o conteúdo essencial dos direitos sociais fundamentais.

Nesse mesmo horizonte teórico, José Luis Monereo Pérez destaca-se como um dos principais expoentes do debate contemporâneo sobre o mínimo vital e a renda mínima no contexto do Estado Social em crise. Para Monereo Pérez, o mínimo existencial não se reduz a uma política pública específica, como a renda básica ou os benefícios assistenciais, mas constitui um fundamento normativo do próprio Estado Social, ligado diretamente à dignidade humana, à cidadania material e à inclusão social. O autor enfatiza que, em contextos de austeridade fiscal e retração das políticas sociais, o reconhecimento jurídico do mínimo existencial assume papel ainda mais relevante, funcionando como cláusula de contenção contra retrocessos sociais e decisões estatais excludentes.

Essa perspectiva é particularmente relevante para evitar confusões conceituais no debate brasileiro. Embora o mínimo existencial dialogue com prestações como o Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS) e outras políticas de renda mínima, ele não se esgota nessas experiências institucionais. Trata-se de conceito jurídico-material mais amplo, que abrange o conjunto de condições básicas necessárias à vida digna, incluindo saúde, educação, moradia, assistência social e segurança. Reduzi-lo a uma única política pública implicaria empobrecimento teórico e inadequação constitucional, uma vez que a dignidade da pessoa humana não se satisfaz com uma única dimensão prestacional.

Do ponto de vista normativo, o mínimo existencial encontra fundamento direto na Constituição de 1988, especialmente nos princípios da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais (art. 3º, III), bem como no rol dos direitos sociais previstos no art. 6º. A partir desses dispositivos, constrói-se uma obrigação estatal mínima, que não pode ser afastada por escolhas discricionárias ou argumentos genéricos de limitação orçamentária. A reserva do possível, nesse contexto, não desaparece, mas passa a operar de forma condicionada, exigindo demonstração concreta da impossibilidade estatal e respeito ao núcleo essencial dos direitos fundamentais.

A controvérsia sobre a natureza jurídica do mínimo existencial também se projeta sobre o debate da judicialização das políticas públicas. Ao reconhecer o mínimo existencial como parâmetro normativo vinculante, o Poder Judiciário não substitui o gestor público, mas exerce função de controle constitucional das escolhas administrativas, garantindo que a discricionariedade não se converta em arbitrariedade ou omissão inconstitucional. A intervenção judicial, portanto, encontra legitimidade precisamente na necessidade de proteger o núcleo essencial dos direitos sociais, sobretudo em situações de vulnerabilidade extrema.

Dessa forma, os debates contemporâneos sobre a natureza jurídica do mínimo existencial convergem para o reconhecimento de sua centralidade no Estado Democrático de Direito. Ainda que inserido no campo dos direitos sociais de realização progressiva, o mínimo existencial assume status jurídico reforçado, limitando a discricionariedade administrativa e impondo ao Estado deveres positivos imediatos quando estão em risco as condições básicas de existência digna. Trata-se, portanto, de categoria normativa indispensável para a compreensão dos limites constitucionais do “não” estatal e para a efetivação concreta dos direitos fundamentais sociais.

2.5 O conflito entre discricionariedade e mínimo existencial nas políticas públicas

A administração pública, no exercício de suas funções, lida constantemente com decisões complexas que envolvem a alocação de recursos escassos e a definição de prioridades em políticas públicas. Nesse contexto, a discricionariedade administrativa assume papel central, permitindo ao gestor escolher entre alternativas legalmente possíveis para atender ao interesse público. No entanto, essa liberdade encontra limites quando confrontada com o mínimo existencial, conceito que representa o núcleo essencial dos direitos fundamentais e a concretização da dignidade da pessoa humana. Como adverte Celso Antônio Bandeira de Mello (2018), a discricionariedade administrativa não autoriza omissões ou decisões que comprometam condições básicas de existência digna.

O conflito entre discricionariedade e mínimo existencial se manifesta com particular intensidade nas áreas de saúde, educação, moradia e assistência social, onde a omissão do Estado pode resultar em privação material grave aos cidadãos. Embora a Administração possa argumentar que a escassez de recursos limita sua capacidade de atender a todas as demandas, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente afirmado que a reserva do possível não pode justificar a violação do núcleo mínimo dos direitos fundamentais. No julgamento da ADPF 45, o STF enfatizou que a alegação de limitações financeiras deve ser ponderada à luz do mínimo existencial, garantindo que decisões administrativas não comprometam direitos básicos essenciais à dignidade humana.

Além disso, a judicialização das políticas públicas evidencia o impacto do conflito entre discricionariedade e mínimo existencial. O Poder Judiciário, ao ser provocado, atua como um mecanismo de controle das escolhas administrativas, intervindo quando a omissão estatal ameaça a concretização de direitos sociais essenciais. Entretanto, essa intervenção não se confunde com substituição das funções políticas ou discricionárias do gestor público, mas busca assegurar que a discricionariedade seja exercida dentro

dos limites constitucionais e respeitando o núcleo irreduzível dos direitos fundamentais, conforme destacado por Ingo Wolfgang Sarlet (2012).

O debate sobre o conflito entre discricionariedade e mínimo existencial evidencia, portanto, um dos dilemas centrais do Estado Democrático de Direito: como conciliar a liberdade administrativa, necessária à eficiência da gestão pública, com a obrigação de garantir direitos sociais mínimos. O equilíbrio exige critérios de priorização, razoabilidade e proporcionalidade, orientando o gestor a tomar decisões que preservem o núcleo essencial da dignidade humana, mesmo diante de restrições financeiras ou operacionais. Em última análise, o Estado pode dizer “não” em escolhas discricionárias, mas nunca pode recusar-se a garantir o mínimo existencial, sob pena de violar princípios constitucionais e comprometer a legitimidade do próprio modelo democrático.

2.6 Análise da jurisprudência dos tribunais superiores

A efetivação dos direitos sociais fundamentais no Brasil tem sido marcada por uma intensa judicialização das políticas públicas, fenômeno que evidencia o papel do Poder Judiciário no controle da discricionariedade administrativa e na proteção do mínimo existencial. O Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) têm consolidado entendimento de que a Administração Pública não pode se omitir ou negar prestações essenciais com base em alegações genéricas de insuficiência de recursos. Essa orientação jurisprudencial constitui um parâmetro indispensável para o equilíbrio entre liberdade administrativa e obrigações constitucionais do Estado.

No âmbito do STF, decisões como a ADPF 45/DF e a RE 566.471/PR reforçam a ideia de que a chamada reserva do possível não pode servir de justificativa para a violação do núcleo mínimo dos direitos sociais. No julgamento da ADPF 45, o Tribunal enfatizou que a limitação financeira do Estado deve ser ponderada frente à necessidade de garantir o mínimo existencial, sobretudo em políticas relacionadas à saúde e à educação. O Ministro Celso de Mello destacou que “a alegação de insuficiência de recursos não pode inviabilizar o acesso a prestações essenciais que assegurem a dignidade da pessoa humana”. Essa linha de decisão reflete o entendimento de que a discricionariedade administrativa deve ser exercida sempre em harmonia com a Constituição e com o núcleo essencial dos direitos fundamentais.

O STJ, por sua vez, também tem desempenhado papel relevante ao uniformizar critérios de atuação administrativa, especialmente em demandas envolvendo assistência social, fornecimento de medicamentos e implementação de políticas habitacionais. Casos como o REsp 1.171.050/RS demonstram que a Corte reconhece o dever do Estado de assegurar condições mínimas de existência digna, ainda que haja limitações orçamentárias, reforçando que a discricionariedade administrativa deve ser utilizada como instrumento de eficiência, e não como justificativa para omissão. Essa orientação contribui para a consolidação do mínimo existencial como parâmetro interpretativo das políticas públicas.

Além disso, a jurisprudência dos tribunais superiores revela que a proteção do mínimo existencial não se limita a casos individuais, mas também orienta a formulação e implementação de políticas públicas em nível estrutural. O STF tem enfatizado que o Estado deve adotar medidas sistemáticas para garantir direitos fundamentais, evitando

omissões que possam gerar desigualdades persistentes ou agravar situações de vulnerabilidade. Nesse sentido, a atuação judicial não é apenas corretiva, mas também diretiva, estabelecendo padrões mínimos de proteção que devem ser observados pelo gestor público, mesmo diante de restrições orçamentárias.

Outro ponto relevante é que a judicialização das políticas públicas não enfraquece a discricionariedade administrativa, mas a disciplina, tornando-a compatível com os princípios constitucionais e os valores fundamentais do Estado Democrático de Direito. Como observa Ingo Wolfgang Sarlet (2012), a intervenção judicial atua como um mecanismo de equilíbrio, garantindo que escolhas administrativas respeitem o núcleo essencial dos direitos sociais, assegurando o mínimo existencial sem substituir, indevidamente, a função do gestor. Dessa forma, a jurisprudência dos tribunais superiores consolida o entendimento de que o Estado pode dizer “não” em decisões discricionárias, mas jamais pode negar o atendimento às necessidades básicas que preservam a dignidade humana.

É importante pontuar que a judicialização das políticas públicas constitui fenômeno central no constitucionalismo brasileiro contemporâneo, especialmente no campo dos direitos sociais, revelando as tensões existentes entre discricionariedade administrativa, escassez de recursos e efetividade dos direitos fundamentais. A atuação do Poder Judiciário nesse contexto tem suscitado debates teóricos e institucionais relevantes, sobretudo quanto aos limites da intervenção judicial e à separação de poderes. Para uma compreensão mais precisa do papel do mínimo existencial como parâmetro de controle da atuação estatal, torna-se necessário distinguir diferentes níveis de judicialização, evitando generalizações que obscureçam a natureza dos conflitos submetidos à apreciação judicial.

Nesse sentido, a doutrina tem identificado ao menos duas modalidades distintas de judicialização dos direitos sociais. A primeira, que se pode denominar judicialização primária das políticas públicas, refere-se às situações em que o Poder Judiciário é provocado a intervir diante da omissão estatal ou da falha estrutural na implementação de políticas públicas essenciais, como saúde, educação, moradia e assistência social. Nesses casos, a controvérsia envolve a ausência ou insuficiência de atuação administrativa capaz de assegurar condições mínimas de existência digna, colocando em risco o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais. A intervenção judicial, aqui, encontra fundamento direto na proteção do mínimo existencial e na necessidade de impedir que a discricionariedade administrativa se converta em omissão inconstitucional.

A judicialização primária caracteriza-se, portanto, por seu caráter estrutural e normativo, incidindo sobre escolhas administrativas que comprometem direitos fundamentais em sua dimensão básica. O Judiciário atua como instância de garantia, exigindo do Estado a adoção de medidas concretas para assegurar prestações essenciais, sem, contudo, substituir-se integralmente ao gestor público na definição das políticas. Trata-se de controle de constitucionalidade material das escolhas administrativas, legitimado pela centralidade da dignidade da pessoa humana no Estado Democrático de Direito.

Diversamente, a chamada judicialização de segundo nível refere-se às demandas que têm por objeto a concessão, revisão ou manutenção de prestações sociais já institucionalizadas, especialmente no âmbito da seguridade social, como benefícios

previdenciários e assistenciais. Nesse campo, destacam-se as controvérsias relativas ao Benefício de Prestação Continuada (BPC/LOAS), à renda mínima e a outras prestações assistenciais, nas quais o debate judicial recai, em regra, sobre critérios legais de elegibilidade, prova da condição de vulnerabilidade ou interpretação de normas infraconstitucionais. Embora essas demandas também se relacionem com a proteção do mínimo existencial, elas se situam em um plano distinto, pois não discutem, em essência, a ausência de política pública, mas a correta aplicação de políticas já existentes.

Essa distinção é fundamental para evitar confusões conceituais e reducionismos teóricos. O mínimo existencial não se confunde com uma política pública específica nem se esgota nas prestações assistenciais previstas no sistema de seguridade social. Ainda que o BPC, por exemplo, represente uma importante concretização institucional do mínimo vital, ele constitui apenas uma de suas expressões possíveis. Reduzir o mínimo existencial à renda mínima implicaria restringir indevidamente seu alcance constitucional, esvaziando sua função como parâmetro normativo geral de controle da discricionariedade administrativa em múltiplas áreas das políticas públicas.

No contexto do presente estudo, a análise concentra-se predominantemente na judicialização primária, isto é, naquela que incide sobre a implementação e execução das políticas públicas essenciais, onde a discricionariedade administrativa é exercida de forma mais ampla e onde o risco de violação do mínimo existencial se mostra mais evidente. Isso não significa ignorar a relevância da judicialização de segundo nível, mas reconhecê-la como fenômeno distinto, com lógica própria, em que o debate se desloca da formulação de políticas para a concretização individual de direitos já normativamente definidos.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça reflete essa distinção, ainda que nem sempre de forma explícita. Enquanto decisões relativas ao fornecimento de medicamentos, acesso a tratamentos de saúde ou garantia de vagas em creches e escolas públicas exemplificam a judicialização primária, os julgados envolvendo benefícios assistenciais e previdenciários situam-se majoritariamente no plano da judicialização de segundo nível. Em ambos os casos, o mínimo existencial atua como fundamento normativo relevante, mas com funções distintas: no primeiro, como limite direto à discricionariedade administrativa; no segundo, como critério interpretativo para assegurar a efetividade das prestações sociais já instituídas.

Adiferenciação entre esses níveis de judicialização contribui para uma compreensão mais precisa dos limites e da legitimidade da intervenção judicial em matéria de direitos sociais. Ao reconhecer o mínimo existencial como parâmetro vinculante, o Judiciário não assume o papel de gestor público, mas exerce função de garantia constitucional, assegurando que escolhas administrativas não comprometam condições básicas de existência digna. Assim, a judicialização, especialmente em sua dimensão primária, revela-se não como distorção do sistema democrático, mas como mecanismo de contenção das omissões estatais e de proteção dos direitos fundamentais sociais no Estado Democrático de Direito.

A análise da jurisprudência dos tribunais superiores evidencia, portanto, que a tensão entre discricionariedade administrativa e mínimo existencial é constante, mas que a orientação predominante é a de que a liberdade de gestão do Estado deve ser limitada quando direitos fundamentais básicos estão em risco. O controle judicial atua como

garantia de efetividade dos direitos sociais, obrigando a Administração a adotar medidas concretas para proteger a dignidade da pessoa humana, equilibrando racionalidade orçamentária e obrigações constitucionais. Assim, a jurisprudência torna-se referência indispensável para gestores e estudiosos do direito, consolidando o mínimo existencial como parâmetro jurídico vinculante na atuação do Estado.

3 CONCLUSÃO

O presente estudo teve por objetivo analisar os limites constitucionais da discricionariedade administrativa à luz do princípio do mínimo existencial, tomando como recorte específico a atuação do Estado na fase de implementação e execução das políticas públicas sociais. Partiu-se da premissa de que a discricionariedade administrativa, embora necessária à gestão de recursos escassos e à eficiência da ação estatal, não pode ser exercida de forma desvinculada dos valores e princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito, especialmente da dignidade da pessoa humana e da centralidade dos direitos fundamentais sociais.

A investigação demonstrou que o mínimo existencial constitui categoria jurídica dotada de densidade normativa própria, funcionando como núcleo essencial dos direitos sociais e como limite material à liberdade decisória da Administração Pública. Ainda que os direitos sociais se insiram no campo das prestações estatais de realização progressiva, o conteúdo mínimo indispensável à existência digna impõe deveres positivos imediatos ao Estado, reduzindo significativamente a margem de discricionariedade administrativa quando estão em risco condições básicas de vida, como saúde, educação, moradia e assistência social.

O exame dos debates teóricos contemporâneos evidenciou que o mínimo existencial não se confunde com políticas públicas específicas nem se esgota em prestações assistenciais vinculadas à renda mínima ou à seguridade social. Trata-se de conceito jurídico-material mais amplo, fundamentado diretamente na Constituição de 1988, cuja natureza jurídica reforçada limita a ponderação entre princípios e afasta sua redução a mera diretriz programática. Nesse sentido, o mínimo existencial opera como critério de controle constitucional das escolhas administrativas, impedindo que argumentos genéricos de reserva do possível ou conveniência administrativa legitimem omissões estatais incompatíveis com a dignidade humana.

A análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça confirmou a consolidação de um entendimento segundo o qual a discricionariedade administrativa encontra limites intransponíveis sempre que sua utilização compromete o núcleo essencial dos direitos fundamentais sociais. A intervenção judicial, especialmente nos casos de judicialização primária das políticas públicas, revela-se legítima como mecanismo de contenção das omissões estatais e de garantia do mínimo existencial, sem que isso implique substituição indevida das funções do gestor público. Já na judicialização de segundo nível, relativa à concretização individual de prestações sociais já institucionalizadas, o mínimo existencial atua como parâmetro interpretativo, assegurando a efetividade dos direitos sem descaracterizar a lógica própria da seguridade social.

Conclui-se, assim, que o Estado pode dizer “não” no exercício de sua

discricionariedade administrativa apenas dentro dos limites impostos pela Constituição, jamais quando a negativa implicar a violação do mínimo existencial. A legitimidade da atuação estatal, no Estado Democrático de Direito, depende da compatibilização entre eficiência administrativa, racionalidade orçamentária e proteção efetiva dos direitos fundamentais sociais. O mínimo existencial emerge, portanto, como instrumento normativo essencial para orientar a atuação do poder público, limitar a discricionariedade administrativa e assegurar que a liberdade de gestão não se converta em fator de exclusão ou negação da dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Constitucionalismo discursivo**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 245, p. 1-25, 2007.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MONEREO PÉREZ, José Luis. **Derecho a la renta mínima y Estado social**. Granada: Comares, 2018.

MONEREO PÉREZ, José Luis. La garantía de ingresos mínimos como derecho social fundamental. **Revista de Derecho Social**, Madrid, n. 78, p. 11-36, 2017.

NOVAIS, Jorge Reis. A reserva do possível e os direitos sociais. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). **Direitos fundamentais sociais**: estudos de direito constitucional, internacional e comparado. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, n. 22, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais**: conteúdo essencial, restrições e eficácia. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.171.050/RS**. Rel. Min. Humberto Martins, j. 25/06/2010.

Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45/DF**. Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 29/04/2004, DJ 04/06/2004.

Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 566.471/PR**. Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, j. 12/12/2012.

WANG, Daniel Wei Liang. Judicialização da saúde no Brasil: riscos e alternativas. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 60-81, 2008.

Histórico

Recebido em: 09 out. 2025. **Aprovado em:** 11 mar. 2026. **Publicado em:** 08 jun. 2026.